

Kiezen voor stadsrepublieken?

Over administratieve afhandeling van overlast in de steden

Elke Devroe

Inleiding

In deze bijdrage wordt de administratieve afhandeling van overlast middels de wet op de gemeentelijke administratieve sancties¹ (GAS), die in 1999 in België werd gestemd, besproken. De Gas-wet hevelde de bestraffende bevoegdheid op overtredingen van de gemeentelijke verordeningen over van het klassieke strafrecht (politieparket en politierechter) naar de bestuurlijke overheid en kan daarom een vorm van alternatieve geschillenbeslechting worden genoemd, het thema van dit nummer. Het gaat hier om een administratieve afhandeling, onder bevoegdheid van de burgemeester, die het klassieke strafrechtsapparaat verlicht en uitholt. Tien jaar na de Belgische wetgeving voorzag ook Nederland een administratieve afhandeling van inbreuken op algemene plaatselijke verordeningen (APV) met de ‘wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’². In tegenstelling tot België, wordt de ‘overlast’ als te bestrijden probleem uitdrukkelijk in de titel van de wet voorzien. In deze bijdrage gaan we vooral verder in op de genese van de GAS-wet.

De vraagstelling luidt: *Welke elementen speelden een rol bij de genese van de Gas-wet? Hoe kan deze wet gekaderd worden?* Het empirische antwoord op deze vraagstelling kreeg vorm door een gedetailleerde toetsing van de ‘culture of control’ (Garland 2001) geoperationaliseerd in zes onderzoeksvragen, naar de continentale overlastsituatie in België. In deze bijdrage kaderen we de wet in historisch perspectief binnen een aantal grote tendensen die geleid hebben tot de keuze voor een alternatieve wijze van geschillenbeslechting van overlast. De Gas-wet wordt

¹ Wet van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.* 10 juni 1999.

² Het wetsontwerp “bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte” werd op 18 december 2007 in de eerste Kamer na stemming aangenomen. Vooraleer deze Wet werd gestemd werd de regeling in de loop van de parlementaire geschiedenis aangepast. Voorheen werd deze wet de “Wet kleine ergernissen in de gemeente” genoemd. Het gaat hier over de “Wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften bepaald bij gemeentelijke verordening betreffende overlast in de openbare ruimte”, kortweg de “Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte”. De Wet is opgenomen in Staatsblad 44 van 19 februari 2008 (Kamerstukken 30 101), en trad op 15 januari 2009 in werking.

ingebod in een breder verhaal van 25 jaar veiligheidsbeleid. In eerste instantie initieerden een aantal tendensen van de laatmoderniteit de hand naar veiligheid en beheersing van elke vorm van risico. De verzorgingsstaat implodeerde ten voordele van een ‘veiligheidsstaat’. Elke vorm van overlast moest in de kiem worden gesmoord. Ook in Nederland was het kabinet in 2005 de mening toegedaan dat overlast in de openbare ruimte en verloedering van het straatbeeld leidden tot onveiligheidsgevoelens bij de burger³.

Vervolgens wordt de genese van deze wet geschetst binnen de decentraliseringstendens die het veiligheidsbeleid vanaf de jaren negentig inzette. Na de stadsvlucht, Zwarte Zondag en het financieel deficit van de grote steden, werd zowel door de federale overheid als door de regionale overheden zwaar ingezet op een opwaardering van de steden dankzij contractfinanciering van allerlei aard. De burgemeesters kregen de taak een integraal veiligheidsbeleid uit te bouwen en daarvan de regie te voeren. Ze werden gewezen op hun verantwoordelijkheid het stadsbeleid vorm te geven en van de steden terug leefbare plekken te maken waar mensen willen wonen. De GAS-wet zorgde ervoor dat de volledige handhavingsketen in gemeentelijke regie kwam, ook het bestraffende sluitstuk. Deze -en andere- responsabiliseringstendensen hadden tot gevolg dat steden ‘stadsrepublieken’ kunnen worden genoemd met de burgemeester als ‘president’ van zijn of haar stad, waar een eigen lokaal veiligheidsbeleid vorm krijgt, dat in elke stad erg verschillend kan zijn. Het stadsbeleid werd - door de GAS-wet- nog meer naar maatwerk toegesneden, waar de politieke kleur van de burgervader een grote rol in speelt. De typisch Belgische institutionele realiteit, waar de gemeentelijke autonomie in de Grondwet is ingeschreven, is hier niet vreemd aan (Devroe & Ponsaers 2013). Omdat het Gas-beleid zo verschillend is in de verschillende steden, zou je als burger de keuze van je gewenste woonplek mede kunnen laten afhangen van het gemeentelijk GAS-beleid. In een besluitend gedeelte komt de vraag uit de titel aan bod. In welke stads- ‘republiek’ wil je wonen? Kies je voor een stad met een gedoogbeleid voor overlast of voor een ‘gereguleerde’ stad met strenge toepassing van de GAS-wet?

Deze bijdrage benut de onderzoeksgegevens uit het doctoraat ‘A swelling culture of control’ (Devroe 2012a), waarvoor 73 bevoorrechte getuigen werden geïnterviewd, o.m. alle

³ Kamerstukken II 2004/2005, 30 101, nummer 3, Memorie van Toelichting, p. 2.

ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie uit de periode 1985-2007. De citaten worden anoniem weergegeven en zijn afkomstig uit deze diepte-interviews.

1. De Gas-wet

Voor een goed begrip van de wettelijke grond voor de administratieve afhandeling van stedelijke overlastproblemen is het van belang bij wijze van inleiding de GAS-wet, vooral voor de Nederlandse lezer, even kort toe te lichten. De burgemeester heeft in België steeds de beschikking gehad om, bij zijn taak als openbare ordehandhaver, de bestuurlijke politie in te zetten (Devroe 2003). De wetgeving hierover op het gemeentelijk vlak gaat terug tot de revolutionaire decreten van 1789⁴ en 1790⁵ (Vandendriessche 2001). In 1988 werden de decreten uit de 18^e eeuw in de Nieuwe Gemeentewet geïntegreerd⁶ (Veny & De Vos 2004). De gemeenten kregen de algemene opdracht *‘te voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name de openbare zindelijkheid, de openbare gezondheid, de openbare veiligheid en de openbare rust op de openbare wegen en plaatsen en in de openbare gebouwen’*⁷. Het gaat hier om de klassieke componenten van openbare orde, de *preventieve* bevoegdheid van de burgemeester waarvan het sluitstuk (de bestraffing) bij het klassieke strafrechtelijk apparaat bleef. De GAS wet van 1999 voerde twee grote innovaties in, die van groot belang waren bij de ontwikkeling van een eigen gemeentelijk veiligheidsbeleid (Devroe 2008a).

Eenzijds verruimde de wet de term ‘openbare orde’ naar ‘openbare overlast’⁸. Door toevoeging van een nieuw lid in de Nieuwe Gemeentewet werd het voor de gemeenten mogelijk *overlastfeiten* in de gemeentelijke reglementen op te nemen (zoals zwerfvuil, lawaai, loslopende honden enz..) die niet direct onder de noemer ‘openbare orde’ kunnen worden geplaatst, en deze preventief -met behulp van de bestuurlijke politie- te voorkomen (De Ridder 2006). Deze ‘overlast’ moest zich, net zoals de openbare orde, op het *publieke domein* afspelen (Devroe

⁴ Art. 50 van het Decreet van 14 december 1789 *‘relatif à la constitution des municipalités’*.

⁵ Art. 3 van het ‘Decreet van 16-24 augustus 1790 sur l’organisation judiciaire’.

⁶ Meer bepaald in titel II, die handelt over de ‘bevoegdheden’ (art. 117 tot 135) van de burgemeester. De revolutionaire decreten van 1789 en 1790 werden in de Nieuwe Gemeentewet ingevoegd bij de wet van 27 mei 1989 (B.S. 30 mei 1989).

⁷ Art. 135 par.2 eerste lid.

⁸ Art. 7 wet van 13 mei 1999 stelt dat ‘art. 135, par. 2 wordt aangevuld met het volgende lid (lid 7): ‘het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van overlast’. Punt 7 art. 135 paragraaf 2 toegevoegd door de wet van 13 mei 1999 (B.S. 10 juni 1999).

2008b). Alhoewel de sanctionerende bevoegdheid van de gemeente beperkt blijft tot verstoringen van de *materiële* openbare orde (Vander Beken 1994), menen sommige auteurs dat de introductie van het begrip ‘overlast’ in de art. 135 par. 2 al 7, toelaat politiemaatregelen te treffen ook i.v.m. *morele* openbare orde (De Hert & Meerschaut 2007). De uitbreiding naar het begrip ‘overlast’ zou volgens hen een deur open zetten om ook de *morele* openbare orde te viseren en in gemeentelijke reglementen te reguleren, en daarmee de controle op de burger te vergroten (De Hert & Meerschaut 2007). Dit kan aanleiding geven tot maatregelen die bepaalde groepen viseren en/of uitsluitende maatregelen, zoals mosquito’s en toegangsverboden (Ponsaers 2007a). De gemeenteraad bepaalt zelf welke gedragingen in aanmerking komen om als vormen van ‘overlast’ te worden opgenomen. Ook al passeert het gebruik van de nieuwe sanctiebevoegdheid via de gemeenteraad, toch rijst de vraag of de huidige representatieve democratieopvatting niet te dun is geworden? (De Hert, Meerschaut & Gutwirth 2008). Geval per geval zal de gemeente moeten uitmaken welke inbreuken al dan niet kunnen gehandhaafd worden met een administratieve sanctie in het kader van de GAS-wet.

Ten tweede kregen de gemeenten door deze wet de bevoegdheid *zelf* administratieve sancties op te leggen (vanaf 14 jaar) bij overtreding van de gemeentelijke reglementen (119bis), waar dus ook ‘overlast’ een plaats in kan krijgen. Vooral deze laatste mogelijkheid is innovatief. Daar waar voorheen de burgemeester slechts kon toezien op naleving van de gemeentelijke verordeningen (maar de bestraffing aan het gerecht moest laten) voegde de wet een *sanctiemogelijkheid* toe op gemeentelijk niveau. De wet herbevestigt de gemeentelijke handhaving van de openbare orde -die er al van 1830 was- maar nu niet langer uitsluitend bestuurlijk preventief, maar voegt de bestraffende component (sancties) toe, die voorheen was voorbehouden voor (politie) parket en (politie) rechtbank (Devroe 2010). Door verstopping van het gerechtelijk apparaat (teveel werklast) enerzijds en een eigen opportuniteitsbeleid van het parket anderzijds (overlastfeiten waren voor de magistraat te lichte zaken) werden bijna alle inbreuken op overtredingen geseponneerd. Hierdoor ontstond een straffeloosheid die de burgemeesters aankloegen in het parlement (Devroe 2012b), waarna diverse wetsontwerpen volgden.

‘Het was een handhavingprobleem. Steden willen iets doen maar die stoten daar eigenlijk tegen een aantal grenzen aan. Ze kunnen wel politiemaatregelen nemen zoals bijvoorbeeld ‘maatregelen openbare orde’, als er een schending is van de openbare orde. Maar moest er concreet een schending zijn of een inbreuk op de morele openbare orde: kan je als burgemeester niet zeggen: ‘ja, er is een probleem van minderjarigen in een dancing of druggebruik in een dancing’. Hij kon daar niks aan doen want dat was de morele openbare orde en toen, in het wetsontwerp staat letterlijk van ‘ok we gaan daar eigenlijk een bijkomende notie aan toevoegen, dat is die openbare overlast en dat beschouwen ze dan eigenlijk als een lichtere vorm van openbare orde’. Ze hebben ervoor gekozen om dat niet te definiëren zoals ze dat eigenlijk ook niet gedaan hebben met de openbare orde. Dat is ook nooit gedefinieerd. Maar dat was toch wel het probleem dat de Raad van State en dat staat letterlijk in de Memorie van Toelichting. Men maakt in België dat onderscheid tussen die morele en materiële openbare orde omdat steden of gemeenten niks konden doen tegen die morele openbare orde. Dan hebben ze gezegd ‘we willen de gemeenten wat meer armslag geven voor het daadwerkelijk voeren van een lokale veiligheidspolitiek’. Dat was toch wel de initiële bedoeling, wij willen meer een instrument geven aan steden en gemeenten om eigenlijk hun eigen politieverordeningen ook mee zelf te kunnen sanctioneren via die gemeentelijke administratieve sancties’. (citaat bevoorrechte getuige)

We stelden vast dat er geen debat voorafging aan de GAS-wet; ze werd op drie dagen door Kamer en Senaat gejaagd. De hoogdringendheid voor de GAS-wet werd in de Memorie van Toelichting gemotiveerd door de resultaten van de Veiligheidsmonitor 1998. Hieruit bleek dat *‘de bezorgdheid van de bevolking zich in zeer belangrijke mate kristalliseerde rond feiten van kleine criminaliteit of feiten die zelfs geen misdrijven zijn, maar niettemin als bijzonder hinderlijk ervaren worden’*⁹. Buiten de burgemeesters van de vijf grootsteden (allen sociaal-democratisch) waren de geesten er nog niet rijp voor, slechts enkele politici waren met overlast begaan (Devroe 2012b). De wet werd de eerste jaren niet toegepast. Het bleef een ‘symboolwet’, die echter wel bereikt had dat vervolgen en bestraffen aan de klassieke strafrechtelijke instanties onttrokken werd, waardoor de Gas-wet een vorm van alternatieve geschillenbeslechting kan worden

9 Memorie van Toelichting bij Wetsontwerp tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, gewone zitting 1998-1999, 3 maart 1999, 2031/1-98/99, p. 13.

genoemd. Het zou echter tot 2005¹⁰ duren vooraleer de wet op kruissnelheid kwam. Het slachtoffer kwam, zelfs na de invoering van bemiddeling in de wet van 2005, niet echt aan bod in de GAS-wet en als de overheid het slachtoffer is van overlastfeiten, is er al helemaal niets in de wet voorzien. Anno 2009 bereikte de implementatie van de wet zeventig procent (De Schepper & Van Heddeghem 2009). In Wallonië werd deze praktijk in 2006 reeds door 63% van de gemeenten toegepast (Smoos 2006). Uit een recent rapport over de toepassingspraktijk blijkt dat slechts in 13% van de gevallen door meerderjarigen een beroep wordt gedaan op de vrijwillige bemiddeling en minder dan 25% bij de minderjarigen¹¹ (De Schepper & Van Heddeghem 2009).

Ook in Nederland leidde het wettelijk dispositief tot een ‘overlasthyperlexie’ (Devroe 2012a). Op relatief korte tijd (drie jaar) werd een veelvoud aan wettelijke instrumenten om gedrag in de publieke ruimte te reguleren in Nederland voorzien. Een verhoogde inzet van het bestuurlijke sanctierecht tegen overlast en verloedering dat begint op straat en eindigt achter de voordeur is op zich al een opzienbarende ontwikkeling (Sackers 2010), die toch wel wat kritische reacties opriep. De explosie van allerlei ordeningswetgeving¹² de laatste decennia in allerlei sectoren van het maatschappelijke leven (Tas 2007) heeft geleid tot een toename van het verlangen naar handhaving: toezicht op de naleving van regels en ingrijpen bij overtredingen, ook inzake overlast (Berghuis 2005). Zo kan de Nederlandse ‘wet bestuurlijke boete overlast in de publieke ruimte’¹³, kan met de GAS-wet vergeleken worden (Devroe & Ponsaers 2011). Ze schept de mogelijkheid overlastboetes op te leggen aan jongeren vanaf twaalf jaar (Albers 2006). De bestuurlijke boete kan, zoals elke andere bestuurlijke sanctie, zonder tussenkomst van een onafhankelijke rechter door een bestuursorgaan worden opgelegd (Hartmann 2006). Het voordeel is dat bevoegdheid tot straffen in handen komt van de gemeente, en niet meer moet worden

¹⁰ In dat jaar werden 2 wetten gestemd die de toepassingspraktijk voor de wet vergemakkelijkten en concretiseerden. Voor een exhaustieve beschrijving, zie Devroe (2012) Hoofdstuk 4.

¹¹ Waarmee bedoeld wordt dat ze wordt aangeboden, maar er wordt daarom niet stevast op ingegaan.

¹² Ordeningswetgeving beoogt het maatschappelijk verkeer te regelen. We denken hierbij aan verkeerswetgeving, milieuwetgeving, huisvesting, sociale zekerheid en fiscale wetgeving.

¹³ In Nederland werd namelijk pas tien jaar later een wetsontwerp “bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte” door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie ingediend en op 18 december 2007 in de eerste Kamer na stemming aangenomen. Vooraleer deze Wet werd gestemd werd de regeling in de loop van de parlementaire geschiedenis aangepast. Voorheen werd deze wet de “Wet kleine ergernissen in de gemeente” genoemd. Het gaat hier over de “Wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften bepaald bij gemeentelijke verordening betreffende overlast in de openbare ruimte”, kortweg de “Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte”. De Wet is opgenomen in Staatsblad 44 van 19 februari 2008 (Kamerstukken 30 101), en trad op 15 januari 2009 in werking.

afgewogen tegen het feit of het openbaar ministerie al dan niet zal vervolgen (Ewijk en Niemeijer 2005). De nota ‘Naar een veiliger samenleving’ (2007)¹⁴ vormde de aanzet voor de invoering van de bestuurlijke boete (Van der Pal & Slangen 2005). Deze nota ademde een sfeer uit van boze burgers die criminelen en overlastveroorzakers spuugzat zijn (Sackers 2010). De aanpak van ‘*stelselmatige daders*’ en ‘*risicojongeren*’ waren de speerpunten¹⁵, waarbij ‘*onorthodoxe maatregelen nodig zijn voor herwinning van de publieke ruimte*’¹⁶. De maatregelen die het kabinet in deze nota voorstelde werden uitgewerkt in het project ‘Veiligheid begint bij voorkomen’ (2007)¹⁷ en vormden de aanleiding voor de wet Bestuurlijke Boete. Deze Wet geeft gemeenten de mogelijkheid bestuurlijke boetes¹⁸ in het kader van de Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV)¹⁹ uit te schrijven voor veel voorkomende en overlastgevende gedragingen (Mevis, 2004) en doet ook, zoals in België, recht aan de gemeentelijke autonomie (Mein 2005). Politie en gemeentelijke toezichthouders met een bijzondere opsporingsbevoegdheid (BOA’s genoemd)²⁰ kunnen vaststellen en beboeten. De wetgeving is van toepassing op minderjarigen vanaf 12 jaar. Het opleggen van boetes voor overlast werd daardoor een bestuurlijke en niet langer een louter strafrechtelijke aangelegenheid. Als bestuurlijke sanctie vormt de bestuurlijke boete een straf buiten het –formeel gezien– strafrechtelijk kader, en kan dus ook een uitholling van het klassieke strafrecht worden genoemd. Wel kenmerkt Nederland zich door een *gecombineerde* toepassing van bestuursrecht en strafrecht. Het blijft dus mogelijk overlastovertredingen nog strafrechtelijk af te handelen, als (1) de gemeenteraad niet besluit tot invoering van het bestuurlijke boetesysteem en als (2) de politie beslist deze overtredingen zelf

¹⁴ *Naar een veiliger samenleving*, veiligheidsprogramma voor de periode 2002-2006 (Minister van Justitie & Minister van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, 2002), Den Haag, 2002, 108 p. Dit programma werd door het kabinet Balkenende II overgenomen. Volgens Terpstra (2009) gaat het hier om een nota geproduceerd door de nieuwe politieke beweging ‘Lijst Pim Fortuyn’ die 26 zetels in de Nederlandse Tweede Kamer behaalde en direct toetrad tot de regering. Deze nota bleef, ondanks de val van het kabinet, tot 2007 het kader van het nationaal veiligheidsbeleid rond veiligheid.

¹⁵ *Naar een veiliger samenleving*, p. 31.

¹⁶ *Naar een veiliger samenleving*, p. 9 en p. 21.

¹⁷ Kamerstukken 28 684, nummer 119 en eerste en tweede voortgangsrapportage (nummer 135 en nummer 253).

¹⁸ Door Sackers een ‘bestuurlijke strafbeschikking’ genoemd (Sackers, 2010, p. 11).

¹⁹ De feiten waarvoor een boete kan worden opgelegd moeten krachtens artikel 154 van de Gemeentewet strafbaar zijn gesteld. Anders is het niet mogelijk om bij de handhaving van deze feiten te kiezen voor de bestuurlijke boete. Het gaat bij APV-feiten altijd om feiten met een geringe normatieve lading zonder gevaarzettend karakter waarvoor het gebruik van dwangmiddelen niet noodzakelijk is - Kamerstukken II 2004-2005, 30 101, nummer 3, p. 2.

²⁰ Het gaat om gemeentelijke toezichters die een specifieke opleiding gevolgd hebben en een bijzondere opsporingsbevoegdheid verkregen hebben. De BOA handhaaft complementair aan de politie, waar de politie capaciteitstekorten heeft of er niet toe komt omdat het geen politieke kerntaak betreft. Justitie verleende aan deze BOA’s beperkte opsporingsbevoegdheden en vanaf 2008 een speciale insigne, in *Actieplan Overlast en Verloedering*, 2008, p. 41.

vast te stellen en strafrechtelijk te laten afhandelen. Het strafrechtelijk kader blijft ook hier ten aanzien van deze overtredingen overeind (Holthuis 2004), hetgeen vaak zeer verwarrend overkomt voor de burger die zich afvraagt in welk sanctiestelsel hij/zij zich bevindt (Hartmann 2011). Zelfs voor gedragingen waarvoor de gemeenteraad heeft beslist dat deze bestuurlijk beboet kunnen worden, blijft de politie bevoegd strafrechtelijk op te treden in de publieke ruimte (Terpstra & Havinga 2005)²¹. Dit heeft dan wel vaak een overbelasting van het strafrechtelijk apparaat tot gevolg (Van Stokkom 2005).

Schetsen we nu de trends uit de laatmoderniteit die de evolutie naar risico- en veiligheidsdenken beïnvloedden.

2. Evoluties in de laatmoderniteit

Deze buitengerechtelijke vorm van conflictbeslechting kan geplaatst worden in de evoluties die de Westerse landen afgelopen dertig jaar kenmerkten. Volgens Garland (2001) hebben veranderingen in criminaliteitscontrole te maken met nieuwe percepties van sociale orde en Justitie, die ontstonden door de sociale en economische veranderingen van de laatmoderniteit. Hij schreef de laatmoderniteit een cluster van risico's aan veiligheids-, en controleproblemen toe, die een cruciale rol speelden in de vormgeving van de veranderde reactie op criminaliteit (Garland 2006). Afgelopen decennia werden de Verenigde Staten en Groot Brittannië gekenmerkt door '*a dramatic shift*' in het criminaliteits- en onveiligheidsbeleid (Crawford 2002; Edwards & Hughes 2009). Ook in Nederland waaide de 'veiligheidscultuur' over, ook wel het 'veiligheidscomplex' genoemd (Garland 2001; Terpstra 2010) of een 'veiligheidsutopie', waarmee bedoeld wordt dat '*tussen vrijheid en veiligheid zelden een bevredigende balans wordt gevonden*' (Boutellier 2007, 44). Een overheid die vooral bezig is met veiligheid krijgt het label '*security governance*' mee (Valverde 2010). 'Anderen' -die niet zijn zoals wij- krijgen de volle verantwoordelijkheid, wat ook wel '*governance through crime*' genoemd wordt (Downes & Van Swaaningen 2007; Hughes 2007; Simon 2007). De noodlijdende wordt vertaald in een

²¹ En blijft het politieparket en de politierechter bevoegd de zaken af te handelen. Hierbij wordt het "ne bis in idem" principe voorzien in de wet (art. 154) (geen straf zonder schuld) waarbij niemand tweemaal kan worden bestraft voor dezelfde overtreding. In dit artikel wordt beoogd de strafrechtelijk en de bestuurlijke handhaving zoveel als mogelijk te scheiden.

veiligheidsrisico. Veiligheid werd het voertuig waarmee de overheid haar legitimiteit wenste te herstellen (Boutellier 2004b). Aan criminaliteit werd een centrale plaats toegekend in de constructie van maatschappelijke orde (Buuren 2011). Van Swaaningen vermeldt een punitieve wind, waarmee hij de criminalisering van bedelaars, alcohol- of cannabisgebruikers, samenscholingen, thuislozen of jongeren in bepaalde stedelijke gebieden, wildplassen en insubordinatie naar politie toe bedoelt (Van Swaaningen 2004). De genoemde groepen en gedragingen zouden de openbare orde in de publieke ruimte verstoren. Na schokkende incidenten zoals de moord op de rechtse politieke leider Pim Fortuyn in 2002 werd de veiligheid op straat een populair gepolitiseerd thema in Nederland. Deze trend was al zichtbaar voor Fortuyn's partij in 2002 beweerde de 'Partij van Orde en Veiligheid' te zijn, met de *leefbaarheid* als buzzwoord op de politieke agenda (Van Swaaningen 2005). De nota '*Criminaliteitsbeheersing*' (2001) pleitte immers al voor strengere controles op gedrag in de openbare ruimte.

De grotere aandacht voor veiligheid waaide ook ten dele naar België over (Devroe 2012a). Garland wijt deze shift vooral toe aan transformaties in het criminologische gedachtegoed. Kritieken op het *penal welfarism* vormden andere visies op de dader die de praktische ingrediënten van strategieën van criminaliteitsbestrijding vormden in een controlecultuur. '*They each respond to, and further entrench, the 'Culture of Control' that has increasingly taken hold in public discourse about social and criminal issues*' (Garland 2001, p. 185). Een bepaalde criminologische theorie namelijk de '*criminologies of everyday life*' beschouwen criminaliteit als een sociaal en economisch gegeven dat weinig te maken heeft met de beheersing door overheidsinstanties. De routine-activiteitentheorie, de gelegenheidstheorie, de leefstijltheorie, de situationele criminaliteitspreventie en de rationele keuzetheorie horen hierin thuis (Cohen & Felson 1979; Felson 2002). De invloed van deze '*new criminologies*' vinden we terug in strategieën van *responsabilisering*, waarbij zowel de dader zelf verantwoordelijk is voor zijn acties, als dat maatschappelijke instanties intensief betrokken worden bij het beheersen en voorkomen van criminaliteitsrisico's (Garland 1996). Deze keuze bevestigt volgens Garland het controleperspectief: sociale en situationele controle werd belangrijker dan een analyse naar de intrinsieke motivatie van de dader en zijn levensomstandigheden.

De ‘*moral panic*’, en de ongrijpbaarheid die de verschuivingen in de laatmoderniteit met zich meebrachten, vormden hiervoor de basis (Bauman 2000; Beck 1992; Giddens 1991). Een nieuw veiligheidsdiscours deed zijn intrede, dat leidde tot nieuwe relatievormen tussen overheid en burgersamenleving met nieuwe aandachtspunten voor de omgang met criminaliteit en overlast. Het sociaal verkeer werd complexer, meer divers en anoniemer. Tegelijkertijd werden de traditionele autoriteiten in vraag gesteld en werd een meer permissieve, expressieve stijl van opvoeden verspreid. De klassieke waarden en normen binnen de veilige zuilen van de dorpskern vielen weg. De wereld was vroeger een dorp, het dorp werd nu de wereld. Dit wordt ook wel de *globalisering* (Terpstra 2010) of de *glocalisering* genoemd, de ‘*lokale dimensie in het mondiale en de mondiale dimensie in het lokale*’ (Robertson, in Van Swaaningen 2007, 43). De sociale context werd minder gestructureerd, minder hiërarchisch en minder vanzelfsprekend. De overheid bevond zich in een legitimiteitscrisis en kon niet alle problemen meer zelf aanpakken. Toch riep de burger om meer veiligheid en een grotere overheidsinmenging. De sociale en politieke context waarin de traditionele instituties en autoriteitsvormen het begaven, was voor de burger de aanleiding tot het aanvoelen van de nood aan meer controle op criminaliteit en overlast (Young 2007). Deze roep leidde op zijn beurt naar een stevige greep van de overheid met een grotere controle en uitsluiting van bepaalde groepen tot gevolg (Hughes 2007; Young 1999). Dewaele (2008) is de mening dat een directe link kan gelegd worden tussen de lijst van overlastgedragingen in de gemeentelijke reglementen en de maatschappelijk kwetsbare groepen in de samenleving. Het gaat er dan om overlastplegers ‘uit het zicht’ te houden en te ‘verbannen’ (Van de Bunt & Van Swaaningen 2004). Dit wordt door auteurs een moderne vorm van uitsluiting genoemd: daders en potentiële daders worden tijdelijk of permanent geweerd uit bepaalde plaatsen of functies. Andere auteurs spreken verder van ‘vervelende vliegen’ (Ponsaers 2007b) of de ‘*have nots*’ (Young 1999). De uitsluiting gebeurt dan in het kader van de openbare orde, die - de naam zegt het zelf al - verwijst naar een heersende conventionele orde, een ‘sociale orde’.

We stellen dus enerzijds de uitbouw van een instrumentarium dat een stringentere overlastaankpak toelaat vast, en anderzijds verhoogde controle met uitsluiting tot gevolg. Deze polarisatie ontstond mede door bepaalde overheidsmechanismen die controle en uitsluiting bevorderden. In een poging onveiligheidsgevoelens en klachten te counteren en de bevolking

gerust te stellen dat ‘er iets aan de onveiligheid werd gedaan’ werd het neoliberal en neoconservatief ideeëngoed in de Verenigde Staten en Groot Brittannië vertaald naar politieke beleidslijnen die uitsluitende, risico beheersende en controlerende maatregelen voorstelden. *‘There is a need to safeguard against a preoccupation with security and personal safety becoming a matter of personal insulation from certain ‘dangerous others’ through strategies of exclusion and defensiveness’* (Crawford 2004, 83). Het welzijns perspectief, waarbij gelijkheid en evenwaardigheid voor elke burger werd nagestreefd, raakte afgelopen dertig jaar steeds verder zoek. De idee van het ‘sociaal contract’ werd verlaten. De ‘maakbare samenleving’ moest plaats ruimen voor het streven naar een beheersbare samenleving via wetten en regulering, georganiseerd volgens het marktprincipe, waarbij privatisering, commercialisering en controle geen loze begrippen waren (Crawford 1999). Wetten om de overlast aan te pakken werden goedgekeurd. Zo was Groot Brittannië koploper met een strenge aanpak van de ‘*social disorder*’ en de ‘*incivilities*’ problematiek²². In datzelfde jaar werd ook in België de wet op de ‘gemeentelijke administratieve sancties’ (GAS-wet) goedgekeurd. Het lag vooral in de bedoeling van de wetgever een mogelijkheid te creëren allerlei vormen van ongewenst gedrag en overlast in de steden aan te pakken, die –wegens overbelasting van het gerechtelijk apparaat- onbestraft bleven.

3. De decentraliseringstendens

Een tweede, minstens even belangrijke evolutie die de gemeentelijke administratieve sancties omkaderen, is de decentraliseringstendens. Het centrale bestuursniveau, met bureaucratisch aangestuurde machtsmechanismen, verloor zijn positie ten voordele van een decentralisatie naar lagere bestuursniveaus. Zeker bij de aanpak van overlast won het bestuursniveau van de *stad* aan belang. Het *governance* model werd –voor een overheid in legitimiteitscrisis- een noodzakelijk alternatief. Deze verschuiving kadert in de meer algemene internationale ‘*governance*’ tendens, die de responsabiliseringsgedachte concretiseerde. Een tweede opmerkelijke illustratie van de decentraliseringstendens vinden we terug in de overheveling van gerechtelijke bevoegdheden

²² De ‘*Crime and Disorder Act*’ van 1999 voorzag een gans arsenaal aan maatregelen die het gedrag in de schaarse publieke ruimte moesten regelen. Er werd een avondklok ingesteld, ‘*anti-social behaviour orders*’ uitgeschreven voor jongeren, waarbij ze zich aan bepaalde voorwaarden moesten houden, en de burgemeester kon verregaande maatregelen nemen door het sluiten van panden, cafés en dansgelegenheden.

naar bestuurlijke, wat terreinverlies voor het strafrechtelijke niveau betekent en winst voor het bestuur.

3.1. Shift van governing naar governance

De verschuiving in bestuursstijl van ‘government’ naar ‘governance’ (Crawford 2002 2004; Kooiman 1999; Newman 2001; Rhodes 1996) van afgelopen jaren is opmerkelijk. De ‘*defining deviance down*’ en het responsabiliseringsproces verwezen naar de verschuiving in verantwoordelijkheden bij criminaliteitsbeheersing van centrale instanties naar lokale partners en burgers, ook wel ‘*relocalisation*’ genoemd (Crawford 2002) en/of ‘*plural policing*’ (Crawford, Lister, Blackburn & Burnett 2005). Garland noemt dit ‘*governing-at-a-distance*’, een sleutelconcept uit Foucault-geïnspireerde *governmentality*-studies (Daems 2009). De soevereine staat gaf een deel van zijn bevoegdheid uit handen en versterkte met de GAS-wet het lokale bestuursniveau. Dit sluit aan bij de genoemde ‘*defining deviance down*’ strategie, waarbij kleine criminaliteit uit het strafrechtelijk systeem werd gefilterd. Door depenalisering van artikel tien uit het Belgische strafwetboek werden feiten uit het klassieke strafrecht gehaald en op bestuursniveau afgehandeld. Deze strategie houdt ook het stellen van prioriteiten in, en de bestuurlijke afhandeling van feiten die voorheen via het strafrecht geregeld werden. De gemeente staat nu in voor de ‘governance’ van lokaal veiligheidsbeleid. Deze term kan worden omschreven als ‘*de min of meer geïnstitutionaliseerde, werkzame arrangementen die vorm geven aan het scheppend en corrigerend vermogen bij de aanpak van publieke (hier: stedelijke) vraagstukken, waarbij meerdere (non) gouvernementele actoren op elkaar zijn betrokken*’ (Wesseling & Koffijberg, e.a., 2010 66). Beheersing door de soevereine staat verschuift van een nationaal niveau naar ‘community order’ (Cohen 1979) en ‘community safety’ (Crawford 1999), ook wel ‘governance’ genoemd (Crawford 2007). Andere termen voor deze tendens uit de Angelsaksische literatuur zijn ‘*local multi-agency partnerships*’ (Crawford 1997; MacLaughlin 2002), de ‘*multi-agency approach*’ of ‘*community safety policy*’ (Brannan, John & Stoker 2007; Crawford 1999), of nog ‘*networked governance*’, ‘*urban governance*’ (als het gaat om stedelijk beleid) en ‘*multilevel governance*’, waarbij de noodzaak om op verschillende schaalniveaus actief te zijn wordt bedoeld.

Lange tijd was de zorg voor veiligheid uitsluitend een taak van politie en Justitie. Eind jaren '80 kwam daar echter - door de stijging van traditionele veiligheidsproblemen in combinatie met nieuwe criminaliteitsvormen en risico's - verandering in (Prins & Cachet 2011). Het traditionele bestuursmodel van de interveniërende en zorgende staat, het '*government*' bestuursmodel, bood geen afdoend antwoord meer op de verhoogde diversiteit, complexiteit en dynamiek die de samenleving in de laatmoderniteit kenmerkte. De centrale overheid legde de nadruk op een overlastaankpak die op *lokaal niveau* moest plaatsvinden. '*This preoccupation with local safety-particularly with low-level incivilities and subcriminal categories of 'disorder' - also reflects the limited capacity for state action*' (Crawford 2002, 32). De veranderingen uit de laatmoderniteit vroegen om een lokale aanpak, maatwerk, politie en Justitie dicht bij de burger, het betrekken van andere partners, wat de decentraliseringstendens zeker beïnvloedde (Crawford 2004). Er ontstond een '*governance*' geïntendeerd beleid gericht op het ontwikkelen van *partnerships* en lokale situationele preventiestrategieën. Het managerialisme uit het neoliberale²³ gedachtengoed en het '*new public management*' leidden uiteindelijk tot '*reïnvventing government*' (Osborne & Gaebler 1993), waarmee bedoeld wordt '*that governance is no longer monopolised by states*', hetgeen door andere auteurs '*rule-at-a-distance*' genoemd wordt (Johnstone & Shearing 2003, 26) of '*hollowing out of the state*' (Rhodes, 1994). De beeldspraak wordt gebruikt dat '*state governments can only continue to operate effectively if they shift from 'rowing' to 'steering'*' (Johnstone & Shearing, 2003, 73). Dit beeld van de roeiboot werd in 1993 beschreven door Osborne en Gaebler (1993), waarbij de overheid de stuurman is en de roeiers de uitvoerende instanties.

Heel belangrijk in deze aanpak zijn de '*agencies*' een begrip dat zowel 'professionele actoren' als 'diensten' omvat, als 'voertuigen van maatschappelijke verandering' (Giddens 1991; Van Swaaningen 2004). '*Het traditionele Weberiaanse sturingsmodel maakte plaats voor horizontale vormen van 'governance' waarbij partijen uit de publieke en de private sector tot coproductie van beleid proberen te komen*' (Prins & Cachet 2011, 47). In het Nederlands werd het concept '*governance*' in het veiligheidsdomein vertaald naar '*integrale veiligheid*' (van de Bunt & van Swaaningen 2004), of verder 'netwerksturing'. Deze aanpak werd ook aangeduid als de ontwikkeling van 'veiligheidsarrangementen', waarmee '*gespecificeerde*

²³ In deze optiek is neo-liberalisme 'a more moderate view: the view that government intervention in the economic domain *tends to be inefficient* and should therefore be avoided' (cursief in origineel, Harcourt, 2010).

samenwerkingsovereenkomsten tussen relevante partijen op basis van een systematische onderbouwing en werkwijze’ worden bedoeld (Boutellier & Marissing 2011). In de jaren ’90 werd deze manier van werken in Nederland geïnstalleerd en pas in 2004 in het Belgische regeerakkoord overgenomen²⁴. De institutionele organisatie van België, waar een groot deel van de bevoegdheden door de staatshervorming naar de regio’s werd overgeheveld, maakt de implementatie van een integraal veiligheidsbeleid nu eenmaal erg moeilijk (Devroe 2012a). Spitsen we ons nu toe op de Belgische genese van de GAS-wet, die zich in deze *decentraliseringstendens* situeert.

De minister van Binnenlandse Zaken wachtte niet op de integrale veiligheidsnota van 2004 om aandacht voor preventie van overlast tot de steden te laten doordringen. De periode voorafgaand aan de GAS-wet werd getekend door incidenten (Bende van Nijvel, CCC, Heizeldrama, Dutroux), die de latere politieke besluitvorming beïnvloedden. Ook andere, meer globale tendensen, gaven aanleiding tot de verschuiving van de sanctionering naar de gemeenten. Als gevolg van de veranderende samenleving en een gewijzigde opportuniteitsstructuur in de steden, ontstonden bijkomende vormen van wanorde en van overlast. Vanaf midden jaren ’90 werden enerzijds migratiestromen en anderzijds stijgingen in criminaliteit vastgesteld. De steden kregen een ander uitzicht, diverse bevolkingsgroepen moesten gedwongen samenleven in vaak achtergestelde wijken. De steden lagen er verloederd en vervuild bij; er werd in de jaren ’80 weinig ingezet op overlast- of samenlevingsproblemen. Maatschappelijke en economische ontwikkelingen hadden een verschraling van de publieke ruimte tot gevolg (Ponsaers 2007a). Tezelfdertijd trokken de groeiende steden steeds meer mensen aan die gebruik wensten te maken van de publieke ruimte voor koopgedrag, recreatie, werk, sport, ontmoeting, verplaatsing, enz... Mobiliteit werd een belangrijk thema en diverse pleinen en parken moesten plaats ruimen voor de auto en voor parkings. De kleine criminaliteit werd een probleem in de steden, samen met de stadsvlucht, de leegstand en de verpaupering. Rellen in enkele Brusselse gemeenten en een opkomend onveiligheidsgevoel bij de burger wakkerde de beleidsaandacht voor problematische buurten en samenlevingsproblemen nog verder aan (Ponsaers & Devroe 2012). Het Vlaams Blok, met een verkiezingsdiscours ‘pro veiligheid en contra migranten’, ronselde stemmen in de Vlaamse steden en leidde in 1991 tot een ruk naar extreem rechts. De angst over de incidenten en

²⁴ Regeerakkoord Kadernota integrale veiligheid, 30 en 31 maart 2004.

schandalen kwam tot uiting in een georganiseerd ongenoegen over de werking van politie en justitie. De spontane opkomst van allerhande slachtoffercomités en de massale Witte Mars in 1996 illustreerden dat.

De Minister van Binnenlandse Zaken, L. Tobback, had sinds de staatshervorming in 1988 echter geen enkel zeggenschap meer over de steden. Na de staatshervorming ontstond een strikte scheiding tussen de beleidsdomeinen hulpverlening en welzijn (overgeheveld naar de regionale bevoegdheden) en bestrafing (federale materie). Het ‘*penal welfarism*’ dat Garland beschrijft werd in België door de staatshervorming opgedeeld in twee totaal onderscheiden afzonderlijke bevoegdheidsdomeinen, enerzijds het ‘penale’ en anderzijds het ‘welfarism’ (Devroe 2012b). De versnippering maakte een coherent overheidsantwoord bijna onmogelijk. De politiek verkozen burgemeester en zijn schepenen kregen na de staatshervorming een groot aantal bevoegdheden in eigen regie. Na deze verdeling hield de federale wetgever geen enkele speelruimte over om het overlastvraagstuk ook naar eventuele oorzaken aan te pakken. De centrale overheid kon slechts haar visie kenbaar maken, bijkomend investeren in flankerende maatregelen, een sluitstuk aan de gemeenten aanbieden en hopen dat dit democratisch zou worden aangewend.

‘De enige juiste conclusie is dat de staatshervorming van 1988 heel belangrijk is geweest voor het overlastthema. Het preventieve -, het hulpverlenings- en het welzijnsaspect werden immers uit de federale overheid weggetrokken, waardoor alleen de bestraffende bevoegdheden over politie en Justitie overbleven. De wortels van het probleem konden dus niet langer door de federale overheid worden aangepakt, vermits de bevoegdheden daarvoor (onderwijs, wonen, werken, ruimtelijke ordening, ...) naar de regio’s werd overgeheveld. Na de staatshervorming is men alles opnieuw gaan reglementeren. Ik denk dat op Binnenlandse Zaken, de socialistische ministers (vooral L. Tobback) maar ook J. Vande Lanotte in een tweede fase hebben geprobeerd om een sociaal preventief beleid op te zetten en daar eigenlijk, om heel duidelijk te zijn, aan bevoegdheidsoverschrijding hebben gedaan. Zij vonden vanuit hun ideologie dat het sociale preventie een socialistisch beleid was. Maar dat zijn bevoegdheidsdomeinen die na de staatshervorming zijn overgeheveld naar de regio’s. Na de staatshervorming is de welzijnscomponent uitermate toegenomen in Vlaanderen. Het controle,- en strafgedeelte is federaal gebleven en gans de welzijnssector is ten goede gedefederaliseerd. Je moet dus altijd de

twee componenten - het bestraffende en het preventieve welzijnsgerichte - bestuderen wil je iets zinnigs kunnen zeggen over de overlastaanpak in de steden' sancties'. (citaat bevoorrechte getuige)

Door een volgehouden 'contract' politiek, waarbij gemeenten in preventieve maatregelen moesten investeren in ruil voor financiering, werd het geloof van de federale regering in een beleid dat ook de oorzaken aanpakt, wel concreet geoperationaliseerd. De regionalisering was ook hier van kapitaal belang. Wat de regio's aan de gemeenten voorschreven en financierden (ook via stedelijke contracten) zou een cruciale invloed hebben op de latere concrete invulling van de overlastaanpak in de steden. Sinds begin '90 werd federaal zwaar ingezet op preventie via contracten met de steden (Willekens 2008). In die jaren kon het probleem van de stijgende criminaliteit en vooral dan de storende kleine vormen van criminaliteit niet langer ontkend worden. Dat overlast storend werd voor een groot aantal mensen en het samenleven in een stad hypothekeerde werd eind jaren negentig zichtbaarder, meer prangend en een politiek agendapunt. Volgend citaat is sprekend:

'Aan het veiligheidsbeleid werd voor 1988 - voor de incidenten - niet veel gedaan vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Veiligheid was toen gewoon nog geen belangrijk politiek thema in België. In 1988 - na de staatshervorming - wilde niemand dat departement leiden. Het werd een ministerie van 'oude mannetjes' genoemd. Het was een lege doos geworden, alle bevoegdheden waren door de staatshervorming gedecentraliseerd. Men zei 'dat moet de Vlaamse Regering maar doen'. Maar Tobback heeft dat toen helemaal terug opgevuld. Hij had toen al plannen om de politie in grote mate te hervormen, waarbij de gewesten een grotere rol gingen spelen. Het was pas later dat men gezegd heeft 'we moeten dat toch federaal houden'. Want ook over de provincies of de steden had Binnenlandse Zaken niets meer te zeggen. Het beheer en het bestuur daarvan ging naar de regio's. Wij hebben die impasse proberen te veranderen en toch een veiligheidsbeleid op poten gezet, met aandacht voor zowel veiligheid als openbare orde, de bevoegdheden die we nog over hadden, en daar kadert de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in. Er was een grote nood. We mogen niet onderschatten dat overlastgegevens, problemen van kleine criminaliteit, drugproblemen, inbraken en dergelijke meer zich in die periode op een sterkere manier profileerden'. (citaat bevoorrechte getuige)

Deze preventieve inspanningen zouden later worden aangevuld met financiering vanuit Grootstedenbeleid (Baeten 2006) en de Vlaamse Overheid (Sociaal Impulsfonds en Stedenfonds), zoals volgend citaat verduidelijkt:

‘De term ‘overlast’ werd niet door ons gebruikt, omdat dat geen Vlaamse bevoegdheid is, al wilde ons beleid natuurlijk wel iets aan doen aan de oorzaken daarvan. De missie van het stedenbeleid werd samengevat als volgt in onze beleidsnota. ‘De verloedering van de leefomgeving, de oprukkende kansarmoede en het gevoel van stijgende onveiligheid zijn fenomenen die het sterkst voelbaar zijn in grote steden en stedelijke gebieden. In de steden moet het opnieuw goed en veilig leven zijn, daarom heeft de Vlaamse regering het herstel van de leef- en omgevingspraktijken, in de meest ruime zin van het woord, tot één van haar topprioriteiten gemaakt. Op vele domeinen zullen gelijktijdig en samenhangend maatregelen worden getroffen om de vitaliteit van de steden te herstellen’. Men wilde aan inclusief beleid doen. Men wilde wat af van al dat sectorale gedoe en men wilde de integratie tussen de welzijnssectoren, de zachte sectoren, en de meer harde sectoren. Maar we mochten uitsluitend werken binnen de Vlaamse bevoegdheden. Dat betekende dat de harde sectoren van recht, orde en justitie federaal zaten en de Vlaamse overheid er in haar regeringsverklaring over moest waken dat ze niets wilde doen dat eigenlijk bevoegdheid was van het federale. Wij trokken ons dat eigenlijk niet echt aan. We keken naar onze bevoegdheden. Maar conceptueel wisten wij wel dat de politionele bevoegdheid federaal was. De regeringsverklaring heeft dan de opdracht gegeven om de stedelijke vernieuwing tot stand te brengen en dat werd ook in de Septemberverklaring van dat jaar (1996) opgenomen. Men heeft toen ook voor de eerste maal de term ‘Sociaal Impulsfonds’ ingevoerd’. (citaat bevoorrechte getuige)

De gezamenlijke inspanning vanuit Binnenlandse Zaken, Grootstedenbeleid en de Vlaamse Gemeenschap loopt op tot in de miljarden. Ons doctoraal onderzoek toonde aan dat het gebrek aan bestraffend ‘sluitstuk’ van al die preventieve inspanningen problematisch werd. De burgervaders van de grootsteden kloegen, alleen preventie was niet meer genoeg. Er moest een wet komen die hen ook het ‘sluitstuk’ van de keten in handen gaf, zodat ze zelf een integraal veiligheidsbeleid zouden kunnen afdwingen. Interviews met alle betrokkenen bij de GAS wet

over de voorbereidende periode tonen aan dat de GAS-wet vorm kreeg als ‘*ultimum remedium*’, als ‘stok-achter-de-deur’. De sociaal-democraten wensten het voortraject van tien jaar preventieve investering van een wettelijk sluitstuk te voorzien. De steden werden de ‘*nodes*’, de *knooppunten* van een integraal beleid. In de stad stromen de diverse beleidsrichtlijnen (federaal, regionaal en provinciaal) samen en moet de concrete implementatie vorm krijgen (Devroe 2013). De overlastproblematiek is nu net het fenomeen bij uitstek waar de integratie van zowel een preventieve, een sociaal welzijnsgerichte én een repressieve, elk met zijn eigen actoren, benadering noodzakelijk is. Daarbij moet de burgemeester, van oudsher het bestuursorgaan dat wettelijk verantwoordelijk is voor de lokale veiligheid in zijn gemeente, de regierol opnemen (Devroe & Ponsaers 2013; Dhondt 2007), ook al is die niet wettelijk verplicht. Ook in Nederland is de burgemeester de ‘veiligheidsbaas’. De taak van openbare orde handhaver werd hem alleszins via de gemeentewet toevertrouwd. De bestuursrechtelijke handhaving van overtredingen in de publieke ruimte²⁵ wordt een vorm van openbare orde handhaving genoemd²⁶, waarbij de burgemeester de regie voert. Dit begrip wordt gebruikt waar overheden niet meer klassiek hiërarchisch kunnen (of willen) sturen (Prins & Cachet 2011), maar wel de verantwoordelijkheid opnemen om partners samen te brengen. Er is afgelopen jaar wel sprake in Nederland van het wettelijk regelen van ‘doorzettingsmacht’ voor gemeenten, waardoor ze bij de uitoefening van hun regiefunctie afdwingbare middelen zouden krijgen. Ook al kreeg de burgemeester met de diverse wetsdispositieven (supra) tal van nieuwe bevoegdheden toebedeeld, voorlopig is de regie van het integrale veiligheidsbeleid nog niet verplicht voor de burgervader. Wel kan de oprichting van Veiligheidshuizen²⁷ en het professionaliseringsprogramma ‘handhaven met effect’²⁸ in Nederland als een concrete uiting van de ‘*governance*’ bestuursstijl worden beschouwd.

Er werd dus eind jaren negentig, dankzij een wetgevend instrumentarium, anders omgesprongen met de beteugeling van overlast dan voorheen. De overlastfeiten moesten een reactie krijgen, snel en krachtdadig worden aangepakt, in het kader van een zogenaamd ‘lik-op-stuk-beleid’. Een signaal moest worden gegeven aan de burger dat enig stadsfatsoen gepast was

²⁵ Recente Wet bestuurlijke boete overlast in de publieke ruimte.

²⁶ Zie de ratio achter art 5:23 Algemene Wet Bestuursrecht (AWB).

²⁷ Een veiligheidshuis is landelijk dekkend. In een twintigtal gemeenten werden al Veiligheidshuizen opgericht. In een Veiligheidshuis wordt actief samengewerkt tussen gemeenten, jeugd- en zorginstellingen, politie en Justitieorganisaties bij de aanpak van criminaliteit en overlast.

²⁸ Dit is een programma van de Minister van Justitie (2008) met aanbevelingen om de samenwerking op decentraal niveau mogelijk te maken. Actieplan Overlast en Verloedering, 44.

en dat overtredingen zouden worden aangepakt. Tezelfdertijd was het zaak een intensieve samenwerking op te zetten met de gemeenschappen en gewesten, die de bevoegdheidsteugels over actoren als straathoekwerkers, opbouwwerkers en welzijnswerkers strak hielden. De spreuk *‘wie betaalt, bepaalt’* kreeg concreet vorm in de steden. Er werd gepleit voor een ‘integrale’ en geïntegreerde’ benadering van overlast, een op *‘governance’* geïntendeerd beleid, gericht op het ontwikkelen van *partnerships* en lokale situationele preventiestrategieën.

3.2. Verzadiging van het gerecht

De tweede opmerkelijke indicator van de decentraliseringstendens vinden we terug in de versmalling van de actieradius van de strafrechtelijke actoren en de verruiming van de bestuurlijke bevoegdheden. Deze tendens werd veroorzaakt voor de *verzadiging* van het strafrechtelijke apparaat: de concrete aanleiding voor de GAS-wet. De hyperlexie, de aandacht voor onveiligheidsgevoelens en leefbaarheid in de steden en de stijgende criminaliteitscijfers verhoogden de caseload van politie en Justitie. Steeds meer zaken belastten het strafrechtelijk apparaat, een selectie bij de afhandeling drong zich op. De wetgever achtte het belangrijk dat het gerecht zich met ernstige criminaliteitsfenomenen bezighield, daarom werd de sanctionering overgeheveld naar het bestuurlijk niveau. De uitvoering van de GAS-wet zou zich, volgens de wetgever, beleidsmatig vertalen naar een *‘grotere aandacht voor het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit’*²⁹. De magistraten zouden immers ontlast worden van kleinere misdrijven en zich meer op de ernstige vormen van criminaliteit kunnen toeleggen³⁰. Dit blijkt ook uit de documentanalyse: *‘Hierdoor wordt de mogelijkheid geboden om de vele overlastproblemen waarmee de burger geconfronteerd werd op te lossen. Daarenboven zal de frustratie bij de politiediensten en bij de lokale overheden wegens het niet vervolgen van deze overtredingen door het gerecht wegebben, en zal het gerecht zich opnieuw op zijn eigen prioriteiten kunnen concentreren’*³¹. In de diepte-interviews werd door bijna alle bevoorrechte getuigen het handhavingstekort als meest prioritaire doelstelling van de GAS-wet naar voren gebracht. Men moet zich *‘absoluut niet blijven vastklampen aan een monopolie van het gerecht*

29 Wetsontwerp tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, Memorie van Toelichting, o.c., 13.

30 Minister van Grootstedenbeleid, *Parl.St., Kamer* 2003-04, nr. 837/4, 3.

31 Opmerking van de heer Jan Peeters (Sp.a -Spirit) in ‘Verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van 19 maart 2004’, doc. 51 0837/004, p. 9.

op de handhaving'. De vaststelling dat de werking van de klassieke strafrechtelijke afhandelingswijzen door parket, rechtbank en strafuitvoering werden geassocieerd met gerechtelijke achterstand en inefficiënte werking, rechtvaardigde volgens de bevoorrechte getuigen het instellen van nieuwe procedures en instrumenten om de rechtsregels te handhaven en te sanctioneren, zoals volgend citaat illustreert:

'De macht van de procureur - en dat hoorden ze helemaal niet graag - zit niet in wat hij doet, maar wel in wat hij niet doet. Zijn macht zit niet in de momenten dat hij beslist om te vervolgen. Vanaf dat moment heb je recht op een onderzoeksrechter die ten slotte belet dat de staat, het is te zeggen: de regering, het is te zeggen: haar instrument: de procureur, doet wat hij of zij wil. Op dat moment zit je in procedures en komen er advocaten aan te pas, komt er beroep, ... Vanaf het moment dat de procureur beweegt, heb ik geen enkel probleem. Het probleem zit hem in het feit dat de procureur niet beweegt en daar zit zijn grote macht. Ze wilden zeker de macht niet uit hun handen laten gaan van te beslissen wiens overtreding zij vervolgden en welke niet. Het probleem is dat Justitie vandaag de dag nog altijd een bastion is. Ze weigerden gewoon de realiteit onder ogen te zien, wat met hen dikwijls het geval is. Ik herhaal: sommigen met goede bedoelingen en anderen met waarschijnlijk wat slechtere bedoelingen, want dan werd hun macht ingeperkt. Dat was de zetel niet, dat was de staande magistratuur die dat niet zag zitten. Zij hebben zich het langst verzet'. (citaat bevoorrechte getuige)

Ook in Nederland was het handhavingstekort aanleiding tot de wet van 2009. Een goede definitie vonden we hier dan ook terug³². *'Er is een handhavingstekort wanneer bij niet-naleving een tot handhaving bevoegde instantie rechtens moet handhaven doch hetzij wel wil, maar niet kan handhaven, hetzij wel kan, maar niet wil handhaven'* (Tjeenk & Willink 2005, 61). Ook in Nederland was er, mede onder invloed van de prestatieconvenanten met politie, een handhavingstekort. Politie wenste zich op haar kerntaken toe te plooiën, en daar hoorde kleine straatcriminaliteit en overlast niet langer bij. Bovendien waren ze te duur geworden, en zijn de Bijzondere Opsporingsambtenaren (BOA's) goedkoper. Men wenste uitdrukkelijk de minder ernstige gedragingen die het dagelijkse leven verstoren af te handelen middels administratieve sancties om op die manier bij de politie en de parketten capaciteit vrij te maken.

³² Deze definitie werd uitgewerkt in de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke handhaving (Commissie Michiels), *Handhaven op niveau*, Deventer, 1998, p. 36.

Deze tendens verwijst o.i. terug naar het *'defining deviance down'* proces als eerste reactie op de stijgende criminaliteitsgraden en onveiligheidsgevoelens bij de burger. Politie en Justitie probeerden de meer ernstige vormen van criminaliteit onder controle te krijgen, waardoor de kleinere inbreuken ongecontroleerd bleven. Tegelijkertijd -omwille van de hang naar zekerheid- verscherpte de beleidsaandacht voor problematisch of antisociaal gedrag in de publieke ruimte. Twee speerpunten leidden de strategie van *'defining deviance down'* in: (a) werklastvermindering en kostenbesparende bekommernissen voor politie en Justitie en (b) de criminologische perceptie waarbij criminalisering van lichtere inbreuken als niet noodzakelijk, contraproductief en stigmatiserend werd beschouwd (Moynihan 1992). De indruk ontstond dat de staat zich van deze problemen terugtrok. Ook de interne controle binnen gemeenschappen verzwakte, waardoor een *controledeficit* ontstond van de overheid, dat velen angst inboezemde. Wegens overbelasting van Justitie werden alle klachten gefilterd en -indien mogelijk- *buiten* het strafrechtelijk systeem afgehandeld, ofwel werden gedragingen *gedecriminaliseerd* (Moynihan, 1992). Gevolg hiervan was de verschuiving van verantwoordelijkheden naar andere partners. Niet alleen de preventie werd aan diverse actoren in de steden overgelaten, maar ook het sanctionerende aspect, waardoor de ganse handhavingsketen in handen kwam van de bestuurlijke lokale overheid, namelijk de burgemeester (Van Heddeghem 2006).

4. Besluit: Keuze voor stadsrepublieken?

In het besluit keren we even terug naar onze aanvankelijke probleemstelling. *Welke elementen speelden een rol bij de genese van de Gas-wet? Hoe kan deze wet gekaderd worden?* We bespraken daarbij internationale tendensen uit de laatmoderniteit, zoals de shift naar *'governance'* en *'defining deviance down'*, die uitdrukkelijk hun sporen nalieten in het Belgisch veiligheidsbeleid. Verder zorgden decentraliseringstendenzen en het handhavingstekort voor een shift van klassieke berechting naar administratieve afhandeling, waardoor het strafrechtelijk apparaat verlost werd van de 'kleinere' zaken van criminaliteit en overlast. Of de klassieke strafrechtsbedeling door deze vorm van alternatieve conflictbeslechting ook daadwerkelijk verlicht werd, is niet empirisch vast te stellen. Men beschikte in België immers voor de invoering van de Gas-wet niet over statistische cijfergegevens van de parketten, en ook vandaag worden

slechts (zeer brede) strafrechtelijke categorieën in de cijfers weergegeven (Devroe & Ponsaers, 2008). Het effect van de toepassing van de Gas-wet op de belasting voor het politieparket en – rechtbank werd tot op heden nog niet onderzocht. Wel werd empirisch vastgesteld dat in Vlaanderen bijna elke gemeente gebruik maakt van de Gas-wet. Gevaar voor stigmatisering en uitsluitel van bepaalde groepen van de bevolking is daarbij niet geheel onbestaande, zo blijkt uit onderzoek.

Zo stelden we zelfs in de doctorale stedelijke case-studies Antwerpen en Luik het *gelijktijdig* optreden van *contradictorische* tendensen vast, door Garland ‘*bifurcation*’ genoemd. Het GAS-beleid kenmerkt zich in sommige steden door een gedogend optreden ten aanzien van kleinere overlastfeiten, die men met sociale preventie wenst te voorkomen en te vermijden. Hierbij werden inbreuken gedepenaliseerd (‘*defining deviance down*’). Terzelfdertijd voorzag de GAS-wet een sanctiemogelijkheid indien de overlast repetitief en storend zou worden. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat ze krachtadiger zou worden aangepakt op gemeentelijk niveau dan op strafrechtelijk niveau (‘*defining deviance up*’). Voorheen verzandden overlastfeiten immers in een berg andere dossiers op Justitie en werden ze veelal routinematig geseponneerd. Het ‘*defining deviance down*’ proces ging dus samen met een ‘*defining deviance up*’ beweging, waarbij de overheid zich niet terugtrok, maar zich meer manifesteerde. Wel pleitte de federale overheid hierbij voor een regie van het integrale veiligheidsbeleid op lokaal niveau. Uit de volgehouden financiering vanuit diverse bevoegdheidsniveaus werd nagedacht vanuit eerder tegengestelde vertogen. Enerzijds vanuit de ‘*governance at a distance*’ gedachte en anderzijds vanuit een heroptredende centrale overheid, die een bepaalde visie wenste mee te geven door het contractbeleid. Deregulering en interventionisme gingen dus gelijk op (Devroe 2012a). De staatshervorming maakte dit debat nog scherper, omdat ook de regio’s hun beleidsvisie in de steden wensten te verankeren.

Wel was de wens van de federale overheid niet zo uitgesproken over de bestraffende GAS-modaliteit. In België werden de steden totaal niet verplicht om de wet op de gemeentelijke administratieve sancties toe te passen, noch om in te zetten op hard optreden. Zo werden de gemeenten op geen enkele manier financieel tegemoet gekomen om het vorderende en bestraffende luik van de GAS-wet (de sanctionering) uit te bouwen, sanctionerende ambtenaren

aan te werven, enz...Wel werd een betekenisvolle financiële investering verricht vanuit Binnenlandse Zaken om gemeentelijk *preventief* toezicht te organiseren (vanuit de veiligheids- en preventiecontracten). Grootstedenbeleid investeerde dan weer in de aanwerving van straathoekwerkers en financierde alle GAS-bemiddelaars in België. In Groot-Brittannië zagen we een tegenovergestelde beweging. Daar werden de gemeenten onder enorme druk gezet om hard op te treden: ‘*Deliver on the ‘tough’ aspects of the governments crime and disorder reduction agenda*’ (Hughes 2007, 124). In Nederland werd de ‘Wet ‘bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’ gevolgd door het Actieplan Overlast en Verloedering³³. Een ‘keiharde aanpak van overlast’ was de begeleidende politieke kreet³⁴. Het kabinet stelde tot doel de overlast serieus te laten dalen³⁵.

Voor België besluiten we dat de ‘*bifurcation policy*’ overhelde naar een aangehouden federale tegemoetkoming om een *preventief* beleid in de steden te blijven voeren, met als (sanctionerend) sluitstuk de GAS-wet, indien preventie faalde. België staat ver af van overlastinstrumentaria zoals aanwezig Groot-Brittannië en Nederland, met hun sterk uitsluitende en controlerende inslag (Devroe 2012b). Deze zienswijze wordt ondersteund door het feit dat de federale overheid de afgelopen twintig jaar voorzorgsmaatregelen inbouwde om punitieve opstoten te vermijden, vooral na de ruk naar extreemrechts in 1991. Er werd geïnvesteerd in een betere leefkwaliteit, duurzame aanleg van de openbare ruimte, tegengaan van verkrotting, buurtprojecten gericht op sociale cohesie en diverse inburgerings- en integratieprogramma’s. Over de regeringen heen viel een geloof in de *maakbaarheid van de samenleving* en in de verzorgingsstaat op, geconcretiseerd door opeenvolgende socialistische ministers op Binnenlandse Zaken en Grootstedenbeleid. Vanuit het centrale en regionale niveau werd longitudinaal stevig geïnvesteerd in preventie in de steden, waardoor allerlei zorgtrajecten primordiaal, voor een eventuele sanctie, konden worden opgezet. Ook hier komt het belang van de Belgische staatsvorming weer om het hoekje loeren. Zelfs al zou de federale overheid *niet* investeren in preventie, en integendeel, het sanctionerende aspect financieel ondersteunen, dan nog hebben de regio’s daar niet noodzakelijk oren naar. Zij

³³ Actieplan ‘Overlast en Verloedering’ (2007), 60 p. Dit Plan werd door het kabinet Balkenende IV (ministers Vogelaar, Hirsch, Ballin, Rouvoet en Ter Horst) gepresenteerd in maart 2008 en maakt onderdeel uit van het project ‘Veiligheid begint bij voorkomen’.

³⁴ Kamerstukken, II 2007/2008, 28 684, nummer 130.

³⁵ Er werd voor 2010 een gewenste daling vooropgesteld van criminaliteit en overlast met 25% t.o.v. 2002. Kamerstukken II 2007-2008, 28 684, nr. 130, www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veilige-samenleving/nieuws--en/110943/kabinet-en-gemeenten.1. Laatst geraadpleegd op 20 april 2013.

blijven middelen in de steden pompen bedoeld voor zorg, sociale cohesie, duurzaamheid, armoedebestrijding, gelijkekansenbeleid, stadsvernieuwing, enz... alleen al omdat die taken hen zijn toegewezen door de Grondwet. Deze taken staan volledig los van de repressieve bevoegdheden en kunnen er dus ook nooit door worden *'overruled'*, wanneer zij op een weegschaal zouden worden afgewogen.

Volgens sommige auteurs blijft voorzichtigheid geboden bij deze positieve noot. Volgens hen werd de welzijnsbenadering ondergeschikt gemaakt aan het veiligheidsdiscours waarbij welzijnswerk een *'ornament werd in de mediatisering van de veiligheidsproblematiek'* (Walgrave in Fret 2006, 42). Waar de welzijnswerkers aanvankelijk een duidelijk welzijnsgerichte opdracht hadden, worden zij meer en meer gevraagd met zachte hand zgn. 'storende elementen' uit het straatbeeld te verwijderen (Dewaele 2008). Steeds meer beleidsdomeinen worden in een breder gedefinieerd veld van veiligheid getrokken en veiligheidsmaatregelen worden op ruimere schaal toegepast. Veiligheidsgevoelens en welzijnsgevoelens staan in circulair verband met elkaar. Wie zich onveilig voelt heeft vaak een gebrek aan welzijn. Toch wordt, volgens Walgrave, meer ingezet vanuit veiligheid. Het gaat volgens hem niet langer om het gebaar van solidariteit ten aanzien van een noodlijdende medeburger, maar om een berekende zet om op termijn meer veiligheid te garanderen voor de modale burger. De gedragingen van andere groepen, die niet overeenstemmen met de eigen groep, worden al snel als overlast bestempeld (De Waele 2008). De druk van het veiligheidsparadigma op de sociale-, en welzijnssector nam toe. De overheid kan de burger-consument met de belofte van meer veiligheid overtuigen van het belang van –bijvoorbeeld- meer welzijnswerk. *'Meer aandacht voor sociale problemen zou dan tot meer veiligheid leiden'*, zegt men (Walgrave 1995). Zo wordt volgens deze auteur het welzijnswerk stilaan in een nieuw keurslijf geduwd. Anderen gaven aan dat verloederde buurten moesten worden gesaneerd om de veiligheid te verhogen; niet om de levenskwaliteit van de bewoners te herwaarderden (Geldof, 2006). De opvang van jongeren *'moest druggebruik en overlast voorkomen en minder de sociale netwerken van die jongeren versterken'* (Geldof 2006, 20).

Het is dus zaak te blijven waken over de concrete uitwerking die elke burgemeester geeft aan het veiligheidsbeleid in zijn/haar gemeente en de implementatie van de GAS-wet in de diverse

verbodsbepalingen. Het gemeentelijk democratisch bestel kan hier een éézijdige ‘*defining deviance up*’ beweging counteren; een blijvende waakzaamheid van elke burger/inwoner is dus geboden. We kunnen ons immers de vraag stellen of de decentralisering van (ook bestraffend) beleid naar de steden wenselijk is? Wensen we te leven in stadsrepublieken, waar de politieke kleur van de burgervader de grootte bepaalt van het openstellen van de stadspoorten voor vreemdelingen, toeristen forenzen en inwijkelingen? Zijn we bereid inburgeringstax te betalen als we in Antwerpen willen komen wonen? Is het een goede zaak dat de politiecodex van sommige steden bol staat met bestraffende bepalingen voor schijnbaar onschuldige stedelijke problemen als fietsen in het park, op de rug van een bank zitten, rondhangen, een broodje eten op de trappen van de kathedraal, roepen in de speeltuin en skaten? En waar moeten we de grens trekken tussen op te eisen stadsfatsoen en overdreven regulering? Feit is dat, dankzij een sterke Belgische gemeentelijke autonomie, steden inderdaad zelf gedragingen kunnen strafbaar stellen in de gemeentelijke verordeningen en deze afdwingbaar kunnen maken door boetes uit te schrijven, ook voor minderjarigen. Dat is nu eenmaal een gevolg van de GAS-wet die de regiefunctie van de burgervader hoog in het vaandel droeg en de federale prioriteit van de sociaal-democraten om de steden terug leefbaar te maken, ernstig nam. Daar is op zich niets mis mee. De vraag is echter tot welke prijs. Leidt de GAS-wet niet tot een zo grote versnippering, dat stedelijk beleid lijnrecht tegenover elkaar komt te staan en er, in de ogen van de publieke opinie, tegengestelde metropolen ontstaan, die nog weinig gemeen hebben? En heeft de burger wel echt de keuze om te gaan wonen in de stad van zijn keuze?

Bibliografie

- ALBERS, C. L. G. F. H. (2006). “De Wet bestuurlijke boete overlast openbare ruimte. Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald”, *Gemeentestem*, 137-147.
- BAUMAN, Z. (2000). *Liquid modernity*, Cambridge, Polity press, 240 p.
- BAETEN, R. (2006). Verkaveling, overlapping of gelaagdheid? Grootstedenbeleid en integrale veiligheid. In DEVROE, E. & DORMAELS, A. (Eds.), *Lokaal integraal preventiebeleid, van programma naar schakel. Orde van de Dag*, 35, 17-21.
- BECK, U. (1992). *Risk Society: Towards a new modernity*, Sage Publications, 260 p.

- BERGHUIS, A. C. (2005). De bestuurlijke boete en het verlangen naar handhaving. *Justitiële verkenningen*, 31, 6, 30-34.
- BOUTELLIER, H., (2004). Veiligheidsutopie. In E. R. MULLER (Ed.). *Veiligheid, studies over inhoud, organisatie en maatregelen* (pp. 125-148). Kluwer.
- BOUTELLIER, H. (2007). Nodale orde: veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving, *Oratie VU*, Amsterdam.
- BOUTELLIER, H. en MARISSING, E. van (2011). “Veiligheidsarrangementen in IJburg, over de praktijk van de besturing van veiligheid”, *Tijdschrift voor criminologie*, 10, 1, 59-68.
- BRANNAN, T. , JOHN, P. en STOKER, G., (2007). *Re-energizing citizenship, strategies for civil renewal*, Palgrave, 91-111.
- BUUREN, J. van (2011). Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg. *Tijdschrift voor criminologie*, 10, (1), 69-72.
- COHEN, S. (1979). “The punitive city: notes on the dispersal of social control”, *Contemporary Crises*, 3, 8, 339-363.
- COHEN, L.E. en FELSON, M. (1979), “Social change and crime rate trends : a routine activities approach”, *American sociological review Albany*, NY, 44, nr. 4, 588-608.
- CRAWFORD, A. (1997). *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Clarendon Press – Oxford, 380 p.
- CRAWFORD, A. (1999). “Questioning appeals to community within crime prevention and control”, *European Journal on criminal policy and research*, 7, 509-530.
- CRAWFORD, A. (2002). “The governance of crime and insecurity in an anxious age: the trans-European and the local” in CRAWFORD, A. (ed)., *Crime and insecurity, the governance of safety in Europe*, Cullompton: Willian publishing, 27-51.
- CRAWFORD, A. (2004). “The governance of urban safety and the politics of insecurity”, in VAN DER VIJVER, K. en TERPSTRA, J. (eds.), *Urban safety: problems, governance and strategies*, Institute for social safety studies, Enschede, university of Twente, 65-83.
- CRAWFORD, A., LISTER, S., BLACKBURN, S. en BURNETT, J. (2005). *Plural policing: the mixes economy of visible patrols in England and Wales*, Bristol: The policy press, 109 p.
- DAEMS, T. (2009). *De bestraffingssociologie van David W. Garland*, Boom Juridische Uitgevers, 177 p.

- DE HERT, P. & MEERSCHAUT, K. (2007). De Belgische morele openbare orde beschermd. Vroeger was het vrijer. *R & R*, 3, 95-103.
- DE HERT, P., MEERSCHAUT, K. & GUTWIRTH, S. (2008). Democratie en, rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties. *Panopticon*, 1, 1-10.
- DE SCHEPPER, T. & VAN HEDDEGHEM, K. (2009). De bestuurlijke aanpak van overlast: de gas-pedaal wordt ingedrukt. *Politiejournaal*, 2, 16-19.
- DHONDT, J. (2007). “De burgemeester als regisseur van het lokale veiligheidsbeleid”, *Cahier Integrale veiligheid*, 1, 133-151.
- DE NAUW, A. (1989). “L’évolution législative vers un système punitif administratif», *R.D.P.*, 363-378.
- DE NAUW, A. (1994). *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l’entreprise*, Mys en Breesch, Gent, 190 p.
- DE PAUW, E., DE PAUW, K., DEVROE, E., DORMAELS, A., GUNST, J.C. (2012), ‘Lokale integrale veiligheid op de terugweg?’ in *Orde van de Dag*, Vol. 59, 5-13.
- DE RIDDER, J. (2006). Vade retro! Het straatverbod als bestuurlijk wapen tegen overlast voor de gemeenten. In P. PONSAERS, E. ENHUS, F. HUTSEBAUT, F. (2006). Het kerntakendebat continued, *Cahiers Politiestudies*, (0), 201-214.
- DEVROE, E. (2003). ‘Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?’, In *Orde van de Dag*, Vol. 24, 7-32.
- DEVROE, E. (2008a). ‘Overlast geregeld. De intrede van de bestuurlijke boete in de publieke ruimte’, In PONSAERS, P., DEVROE, E., (Eds.), *Publieke Ruimte*, Reeks Cahier Integrale Veiligheid, Brussel: Politeia, 71-113.
- DEVROE, E. (2008b). ‘The policy approach of nuisance problems in public space in Belgium and The Netherlands’, In CACHET, L., e.a. (eds.), *Governance of security in the Netherlands and Belgium*, Reeks Het Groene Gras, The Hague: Boom Legal Publishers, 149-175.
- DEVROE, E. (2010). ‘Overlast voor of door jongeren?’, In *Handboek Politiediensten*, Katern Integrale veiligheid - Veiligheidsbeleid, Vol. 93, 1-28.
- DEVROE, E. (2012a). ‘A swelling culture of control. De genese en de toepassing van de wet op de administratieve sancties in België’, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- DEVROE, E. (2012b). ‘A swelling culture of control. The genesis and application of the incivilities law in Belgium’ In PONSAERS, P. (2012) (Ed.) *Social analysis of security*.

Financial, economic and ecological crime, crime(in)security & distrust, public and private policing, The Hague: Eleven international Publishing, 355-362.

DEVROE, E. & DORMAELS, A. (2006) (eds.), “Lokaal integraal preventiebeleid, van programma naar schakel”, *Orde van de Dag*, nr. 35, 17-21.

DEVROE, E. & PONSAERS, P. (eds), “Themanummer publieke ruimte”, *Cahier Integrale veiligheid*, 4, 71-113.

DEVROE, E., PONSAERS, P. (2008). ‘Veel beleidsinformatie, weinig gebruik: over het informatiedeficit van verborgen tendensen’, In VAN CAUWENBERGHE, K. (Ed.), *De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide slagorde*, jubileumboek Orde van de Dag, Mechelen: Kluwer, 161-175.

DEVROE, E. & PONSAERS, P. (2011). ‘Bestuurlijke aanpak van kleine vormen van ordeverstoring in 3 Europese landen’, In *Cahiers Politiestudies*, Vol. 18, 221-247 (ISSN 1784-5300).

DEVROE, E., PONSAERS, P., GUNTHER MOOR, L., GREENE, J., SKINNS, L., BISSCHOP, L., VERHAGE, A., BACON, M. (2012) (Eds.). *Tides and Currents in Police Theories*, Reeks Cahiers Politiestudies, Vol. 25, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

DEVROE, E., PONSAERS, P. (2013). ‘Het historisch dunne vernis van de gemeentelijke autonomie’, in Reeks Cahiers Politiestudies, Vol. 26, 193-212.

DEWAELE, C., (2008). Overlast bestaat niet. In M. COOLS, B. DE RUYVER, E. DE WREE, P. HEBBERECHT, L. PAUWELS, P. PONSAERS, E. VAN DEN HERREWEGEN, T. VANDER BEKEN, S. VAN MALDEREN & G. VERMEULEN (Eds.) (2008). *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan* (pp. 47-53). Reeks Update in de Criminologie, Mechelen: Kluwer.

DOWNES, D. & VAN SWAANINGEN, R. (2007). The Road to Dystopia? Changes in the Penal Climate of the Netherlands. *Crime and Justice*, 35, 31-72.

EDWARDS, A. en HUGHES, G. (2009). “The preventive turn and the promotion of safer communities in England and Wales: political inventiveness and governmental instabilities”, in CRAWFORD, A. (ed.), *Crime prevention policies in comparative perspective*, Cullompton, Willan Publishing, 62-85.

FELSON, M., (2002), *Crime and everyday life*, Sage publications, Londen, 211 p.

- GARLAND, D. (1996). The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society. *British Journal of Criminology*, 36, (4), 445-471.
- FRET, L. (2006). Over de overlast aan wantrouwen. Een rondetafelgesprek met Cis Dewaele, Ludo Fret, Dirk Geldof, Geert Inslegers, Tom Meeuws, Paul Pataer, Koen Philippeth, Ludo Serrien, Jan Steyaert, Joz Vanden Eynden, Koen Van Heddeghem, Ankie Vandekerckhove en Lode Walgrave, *Alert*, 32, (1), 26-44.
- GARLAND, D. (2000). "The Culture of High Crime Societies: Some preconditions of recent "law and order" policies", *British Journal of Criminology*, 40, 3, 347-75.
- GARLAND, D. (2001). *The culture of control, crime and social order in contemporary society*, Oxford, University Press, 307 p.
- GARLAND, D. (2006), 'Concepts of Culture in the Sociology of Punishment', *Theoretical Criminology*, 10(4): 419-47.
- GELDOF, D. (2006). Welzijn in dienst van veiligheid? *Alert*, 32, (1), 12-24.
- GIDDENS, A. (1991). *Modernity and self-identity, Self and society in the late modern age*, Polity Press, Cambridge, 256 p.
- HARTMANN, A. R. (2006). Beknopte schets van de ontwikkeling van de bestuurlijke boete in Nederland. In P. PONSAERS, E. ENHUS en F. HUTSEBAUT (Eds.), *Het kerntakendebat continued, Cahiers Politiestudies*, 0, 97-119.
- HOLTHUIS, J. S. (2004). Het wetsvoorstel bestuurlijke boete kleine ergernissen. *NJB*, 44, 2291.
- HUGHES, G. (2007). *The politics of crime and community*, Londen: Palgrave.
- JOHNSTON, L. en SHEARING, C. (2003). *Governing Security. Explorations in policing and justice*, London/New York, Routledge, VII + 177 p
- KOOIMAN, J. (1999). "Social-Political Governance. Overview, Reflections and Design", *Public Management: an International Journal of Research and Theory*, 1, 1, 68 p
- MACLAUGHLIN, E. (2002). "The crisis of the social and the political materialization of community safety", in HUGHES, G., MACLAUGHLIN, E. and MUNCIE, J. (eds.), *Crime Prevention and Community Safety: New Directions*, London: Sage Publications.
- MEVIS, P. A. M. (2004). Strafbeschikking openbaar ministerie, WAHV en kleine ergernissen. *Delikt en Delinquent*, 353-368.
- MEIN, A. G. (2005a). Wet bestuurlijke boete: recht doen aan gemeentelijke autonomie. *Justitiële verkenningen*, 31, (6), 35-43.

- MOYNIHAN, D. P. (1992). "Defining deviance down", *American Scholar*, 67, 17-30.
- NEWMAN, J. (2001), *Modernising governments: New Labour policy & society*, London, Sage, 198 p.
- OSBORNE, D. en GAEBLER, T., (1993). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Plume, 405 p.
- PONSAERS, P. (2007a). "De politieke geografie van de publieke ruimte en de rol van de politie. Over criminalisering en sanctionering van overlast, het privatiseren van de publieke ruimte, het verspreiden van 'vervelende vliegen' en het invoeren van plaatsverboden", in PONSAERS, P. en DEVROE, E. (eds); *Cahier integrale veiligheid 4: publieke ruimte*, Brussel, Politeia, 53-70.
- PONSAERS, P. (2007b). De politieke geografie van de publieke ruimte en de rol van de politie. Over criminalisering en sanctionering van overlast, het privatiseren van de publieke ruimte, het verspreiden van 'vervelende vliegen' en het invoeren van plaatsverboden. In P. PONSAERS & E. DEVROE (Eds), *Publieke ruimte* (pp. 53-70), *Cahier integrale veiligheid*. Brussel: Politeia.
- PONSAERS, P., DEVROE, E. (2012), "On how a failing government creates an intrusive police force", in: *Cahiers Politiestudies*, In: DEVROE, E., PONSAERS, P., GUNTHER MOOR, L., GREENE, J., SKINNS, L., BISSCHOP, L., VERHAGE, A., BACON, M. (Eds.). *Tides and currents in police theories*, Antwerpen/Apeldoorn, Jg. 2012-4, nr. 25
- PRINS, R., CACHET, L. (2011). 'Integrale veiligheidszorg en de burgemeester', *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10, 1, 43-58.
- RHODES, R.A.W., (1994). 'The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain', *Political Quarterly Review*, 65: 137-51.
- RHODES, R. A. W. (1996). "The new governance: governing without government", *Political Studies*, 44, 652-667.
- SACKERS, H. J. B. (2010). *Herder, hoeder en handhaver. De burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*, inaugurele rede van 15 januari 2010, Radboud Universiteit Nijmegen, 60 p.
- SIMON, J. (2007). *Governing through crime*. Oxford University Press.
- SMOOS, S. (2006). L'évolution des sanctions administratives communales: de 1999 à 2006. UVCW, <http://www.uvcw.be/espaces/police/sanctions-administratives/>, laatst geraadpleegd op 21 oktober 2010.

- SWAANINGEN, Van. R. (2004). "Veiligheid in Nederland en Europa; een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland", *Justitiële Verkenningen*, 30, 7, 9-23.
- SWAANINGEN, Van. R. (2005). Public safety and the management of fear. *Theoretical criminology*, 9, (3), 289-305.
- SWAANINGEN, Van. R. (2007). Naar een kosmopolitische criminologie. In H. VAN DE BUNT, P. SPIERENBURG, & R. VAN SWAANINGEN (2007). *Drie perspectieven op sociale controle* (pp. 17-67). Den Haag/Rotterdam: Boom Juridische Uitgevers/Erasmus Universiteit.
- TAS, F. (2007). Dreigend gezichtsverlies: de gevolgen van de uitbreiding van bestuursrechtelijke handhaving voor de Nederlandse politie. In P. PONSAERS & L.G. MOOR (Eds.), *Reassurance policing: concepten en receptie* (pp. 99-121). *Cahiers Politiestudies*, 3.
- TERPSTRA, J. (2010). *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*, Boom/Lemma, 288 p.
- TERPSTRA, J. & HAVINGA, T. (2005). Gemeenten, boetes en kleine ergernissen. *Justitiële verkenningen*, 31, (6), 10-29
- TJEENK, W.E.J. WILLINK. (2001). Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (Commissie Michiels). *Handhaven op niveau*. Deventer.
- VAN DE BUNT, H. en VAN SWAANINGEN, R. (2004). "Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement" in MULLER, E. (Ed.), *Veiligheid: studies over inhoud, organisatie en maatregelen* Alphen aan den Rijn: Kluwer, 663-676.
- VANDENDRIESSCHE, A. (2001). "De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State", *Tijdschrift voor de Gemeente*, Kluwer, 165-188.
- VANDER BEKEN, T. (1994b). Over sluitingen en sluitingsuren. *Panopticon*, 402-410.
- VAN DER PAL, J. & SLANGEN, H.M.G., (2005). Reikwijdte bestuurlijke boete is te beperkt. *Justitiële verkenningen*, 31, 23-29.
- VAN HEDDEGHEM, K. (2006). "Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties", *Panopticon*, 27, 2, 30 p.
- VAN HEDDEGHEM, K. & DE SCHEPPER, T. (2008). VVSG Onderzoek Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS) - 26 november, zie <http://www.vvsg.be/>
- VAN STOKKOM, B. (2005). Zero tolerance in de praktijk; handhaving van de 'kleine norm' door politie of BOA's. *Justitiële verkenningen*, 31, (6), 44-59

- VENY, L. en DE VOS, N. (2004) (eds.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Vanden Broele: Brugge.
- WALGRAVE, L. (1995). Criminologische preventie: tussen welzijn en veiligheid. *Wijsgerig perspectief*, 36, (3), 75-80.
- WESSELING, H. en KOFFIJBERG, J. (2010). “Hoe arrangeren we onze omgang in het stedelijk domein?”, *Bestuurskunde*, 4, 67-76.
- WILLEKENS, P. (2008). Preventie: van project naar volwaardige schakel in de veiligheidsketen... Een proces van meer dan vijftien jaar. In K. VAN CAUWENBERGHE (Ed.), *De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde* (pp. 289-301), Mechelen: Kluwer.
- YOUNG, J. (1999). “The criminology of intolerance: zero-tolerance policing and the American prison experiment”, in YOUNG, J., *The exclusive society. Social exclusion, crime and difference in Late Modernity*, Sage, 121-147.
- YOUNG, J. (2007). *The vertigo of late modernity*. Londen : Sage.